FINAL REPORT

SYDNEY SPECIAL AUDIT

Project No. 449/98

Audit Team
Director General: *J.K. Martin*
Director: *G. Duclos*
Audit Team: *P. Albert*

November 1998

TABLE OF CONTENTS

1.0 BACKGROUND 1

2.0 FINDINGS 1

3.0 RECOMMANDATIONS 4

1.0 BACKGROUND

Coastal Business Opportunities inc. (CBO) project # B54010-2 was part of TAGS audit projects sample. This is a Self Employment Assistance agreement where CBO provides support services, advice and guidance to qualified tags participants.

Irregularities were suspected on this project, and the decision was made to conduct a special review which encompassed 11 other projects with same sponsor. The coverage ranges from April 96 to August 98. This review was not intended to be a full audit of CBO but an exploratory visit to determine with more precision the nature and the extent of the problem.

2.0 FINDINGS

The review has identified problems for most projects in the following areas: initial application by CBO, contracting, management of the project and payments to sponsor.

The overall conclusion is that there was inappropriate handling of the projects by the and payments were made on claims that both the and the sponsor knew to be false, inaccurate or contrary to the agreement.

There is a strong suspicion that in at least one occasion, the contribution funds were used at the request of the to pay for a training session that was not related to any of the contribution contracts with CBO.

19(1)

The main findings of the review specific are presented below.

Initial application by CBO

- Initial applications include detailed salary and overhead expense budget but there are no indications as to how many participants will receive the service. It is therefore not possible to determine if the cost per unit requested by the sponsor is acceptable or reasonable before recommending the approval of the project. There is no indication in the file of any cost and benefits analysis. The value of each contract is always the amount requested in the proposal.

1.0 BACKGROUND

Coastal Business Opportunities inc. (CBO) project # B54010-2 was part of TAGS audit projects sample. This is a Self Employment Assistance agreement where CBO provides support services, advice and guidance to qualified tags participants.

Irregularities were suspected on this project, and the decision was made to conduct a special review which encompassed 11 other projects with same sponsor. The coverage ranges from April 96 to August 98. This review was not intended to be a full audit of CBO but an exploratory visit to determine with more precision the nature and the extent of the problem.

2.0 FINDINGS

The review has identified problems for most projects in the following areas: initial application by CBO, contracting, management of the project and payments to sponsor.

The overall conclusion is that there was inappropriate handling of the projects by the and payments were made on claims that both the and the sponsor knew to be false, inaccurate or contrary to the agreement. There is a strong suspicion that in at least one occasion, the contribution funds were used at the request of the to pay for a training session that was not related to any of the contribution contracts with CBO.	**19(1)**

The main findings of the review specific are presented below.

Initial application by CBO

- Initial applications include detailed salary and overhead expense budget but there are no indications as to how many participants will receive the service. It is therefore not possible to determine if the cost per unit requested by the sponsor is acceptable or reasonable before recommending the approval of the project. There is no indication in the file of any cost and benefits analysis. The value of each contract is always the amount requested in the proposal.

Contracting

- Some projects have gone through several amendments which steadily increased projects costs. No rationale is given for those increase; just a note from the project officer stating "increase of costs".

- Some Agreements do not specify what kind of overhead expenses are allowed. The information was sometime available in the application, but outside of the contract or its Appendices, it is not legally binding and the Department is restrained to the concept of "reasonable expenses", which is much more difficult to apply.

Management of the project

None of all 11 files examined since April 1996 show any trace of monitoring, either operational and financial, despite the fact that the sponsor was one of the major partner of HRCC Sydney or any list of name of participants or evidence that the participants were eligible. As a matter of fact, there was no indication in the file of any visit to the sponsor's site.

Payments to the sponsor

Salary

- A wage rate of S per hour is claimed for the Director and all employees of CBO. During the visit on site by IAB, the sponsor has admitted that S per hour was the maximum authorized, not the actual salary paid to the employees.

19(1)

- In the absence of any information on the total number of clients and the total time spent servicing them, it is not possible to determine if the number of employees for which a salary is claimed is realistic or reasonable, or even is all the employees for which a salary is claimed were engaged in activities related to the contracts with HRDC. CBO has other activities not related to HRDC projects, for which it employs the same people. Considering that the time required to assist a self-employment participants varies from case to case, it would be extremely difficult to reconcile the number of employees for whom a salary is claimed to the actual salary expenses incurred by the sponsor on HRDC projects.

Overhead

- CBO has made the following written statement to IAB:

> *"CBO, and its predecessors, typically claims overhead expenses as per the forecast cash flows attached to each contract. Because the claims are based on the projected cash flows they do not necessarily correspond to the actual expenses of the period".*
>
> *"during the fourth quarter of the funding period, projected and actual expenses are analyzed to determine variances. This information is then relayed to the HRDC Official. Different scenarios can and have occurred in the past":*

Our investigation revealed that when some of the funds had not been claimed by the sponsor at the end of the fiscal year, one, or a combination of the following scenarios occurred:

- HRDC Official directs the excess funds to be applied to core overhead items such as rent, phone charges, systems and even assets;
- HRDC Official directs the excess funds to a HRDC "mini-project" in the form of wages and benefits thereby reducing the variances;
- Part of the unclaimed fund is returned to HRDC, the balance allocated under the first two scenarios

In the cases of contracts that provide a definition of eligible costs, approximately 50% of the costs claimed are not eligible.

In at least one occasion, the has asked CBO to pay for a $1,700 training session that did not appear to be related to CBO or to any of the contribution contracts with contributions already paid under one of the contracts. **19(1)**

Finally, we have noticed an irregularity in the type of salary claimed. Under self-employment assistance Agreements rules, the only participant wages that can be claimed by the sponsor are those related to top-up the benefits of the participant. Administrative and other non-participant staff wages and benefits must be claimed as overhead. Sponsor's salaries were authorized, claimed and paid as "participant wages. Under the caption "number of participants", the number of employees of the sponsor was indicated rather than the number of participants to the project. These are administrative issues that do not modify the overall conclusions of the review, but which could create legal problems, should the Department decide to bring the case to Tribunals.

3.0 RECOMMANDATIONS

In order to prevent any further losses, HRDC should take the following action on existing contracts immediately:

- amend all contract where eligible salary and overhead expenses are not described to include a detailed breakdown and clear definitions;
- review new claims to ensure that only allowable salary and overhead expenditures are claimed;
- monitored the projects to ensure that all expenses claimed were actually incurred by the sponsor within the performance of the contract

Contract number B63205-7 with CBO is based on the payment of a flat fee per participant. This contract does not clearly define what level or quantity of service must be provided to the participants before CBO is entitled to the full fee. It must be amended to clarify that, and new similar contracts, if any, should be more precise in that matter.

Finally, a decision must be made as to whether or not a full audit of CBO is warranted. Keeping in mind that the and the HRCC have a strong responsibility in the problems detected with CBO, those two options can be considered:

19(1)

- Option 1:
  Conduct a one week audit, including 2 to 3 days on site, that would focus on claims for non-eligible, non-salary expenses, will likely lead to the establishment of at least S10 000 in overpayment for the year 1997/98. The cost of such audit would range between S3,000 and S5,000.

- Option 2:
  Conduct an extensive audit including overhead and salary costs claimed over the past years might generate an overpayment of more than S75 000. The cost of that audit would range between S20,000 and 25,000.

- Option 3:
  Do not conduct any audit but concentrate on eliminating present shortcomings and preventing further errors, misuse and abuses.

RAPPORT FINAL

VÉRIFICATION SPÉCIALE À SYDNEY

Projet n° 449/98

Équipe de la vérification
Directeur général : *J.K. Martin*
Directeur : *G. Duclos*
Équipe de vérification : *P. Albert*

Novembre 1998

TABLE DES MATIÈRES

1.0 CONTEXTE 1

2.0 CONCLUSIONS.....1

3.0 RECOMMANDATIONS 4

1.0 CONTEXTE

Le projet n° 54010-2 de Coastal Business Opportunities inc. (CBO) faisait partie de l'échantillon des projets de vérification de LSPA. Il s'agit d'une entente visant l'aide au travail indépendant, dans le cadre de laquelle CBO offre des services de soutien, des conseils et une orientation aux participants admissibles à LSPA.

On soupçonnait certaines irrégularités, et on a décidé d'entreprendre une étude spéciale sur ce projet et sur onze autres réalisés par le même promoteur. La période couverte commence en avril 1996 et se termine en août 1998. L'étude avait pour but non pas une vérification complète de CBO, mais bien une visite exploratoire qui permettrait d'établir de façon plus précise la nature et l'ampleur du problème.

2.0 CONCLUSIONS

L'étude a révélé des problèmes dans la plupart des projets touchant les domaines suivants : demande initiale de CBO, établissement de contrats, gestion du projet et paiements au promoteur.

La conclusion générale est que les projets ont mal été gérés par , et que les paiements ont été faits en fonction de créances que et le promoteur savaient tous deux être fausses, inexactes ou contraires à l'entente.

On soupçonne fortement qu'au moins une fois les fonds ont été utilisés, à la demande de , pour payer des cours de formation qui n'étaient aucunement liés aux contrats de contribution conclus avec CBO.

19(1)

Les principaux résultats de l'étude sont présentés ci-dessous.

Première demande présentée par CBO

- La demande initiale comprend les détails des salaires et des frais généraux, mais n'indique pas le nombre de participants qui recevront le service. Il est donc impossible d'établir si le coût unitaire demandé par le promoteur est acceptable ou raisonnable avant de recommander l'approbation du projet. Aucune analyse coûts-avantage n'a été réalisée. La valeur de chacun des contrats équivaut toujours à la somme demandée dans la proposition.

1.0 CONTEXTE

Le projet n° 54010-2 de Coastal Business Opportunities inc. (CBO) faisait partie de l'échantillon des projets de vérification de LSPA. Il s'agit d'une entente visant l'aide au travail indépendant, dans le cadre de laquelle CBO offre des services de soutien, des conseils et une orientation aux participants admissibles à LSPA.

On soupçonnait certaines irrégularités, et on a décidé d'entreprendre une étude spéciale sur ce projet et sur onze autres réalisés par le même promoteur. La période couverte commence en avril 1996 et se termine en août 1998. L'étude avait pour but non pas une vérification complète de CBO, mais bien une visite exploratoire qui permettrait d'établir de façon plus précise la nature et l'ampleur du problème.

2.0 CONCLUSIONS

L'étude a révélé des problèmes dans la plupart des projets touchant les domaines suivants : demande initiale de CBO, établissement de contrats, gestion du projet et paiements au promoteur.

La conclusion générale est que les projets ont mal été gérés par , et que les paiements ont été faits en fonction de créances que et le promoteur savaient tous deux être fausses, inexactes ou contraires à l'entente.

On soupçonne fortement qu'au moins une fois les fonds ont été utilisés, à la demande de , pour payer des cours de formation qui n'étaient aucunement liés aux contrats de contribution conclus avec CBO.

19(1)

Les principaux résultats de l'étude sont présentés ci-dessous.

Première demande présentée par CBO

- La demande initiale comprend les détails des salaires et des frais généraux, mais n'indique pas le nombre de participants qui recevront le service. Il est donc impossible d'établir si le coût unitaire demandé par le promoteur est acceptable ou raisonnable avant de recommander l'approbation du projet. Aucune analyse coûts-avantage n'a été réalisée. La valeur de chacun des contrats équivaut toujours à la somme demandée dans la proposition.

Établissement de contrats

- Certains projets ont été modifiés plusieurs fois, ce qui en augmentait régulièrement les coûts. L'augmentation n'est jamais justifiée, l'agent de projet se contentant de joindre une note indiquant une « augmentation des coûts ».

- Certaines ententes ne précisaient pas le genre de dépenses de fonctionnement qui étaient permises. La demande contenait parfois cette information, mais comme elle ne figurait ni dans le contrat ni dans ses appendices, elle n'avait pas force obligatoire; le Ministère devait donc s'en tenir au concept de « dépense raisonnable », beaucoup plus difficile à appliquer.

Gestion du projet

Dans aucun des onze dossiers étudiés depuis avril 1996 ne retrouve-t-on trace d'un contrôle, soit opérationnel, soit financier, malgré le fait que le promoteur était un des principaux partenaires de DRHC à Sydney; aucun dossier ne comportait une liste des participants ni la preuve de leur admissibilité. En fait, rien dans les dossiers n'indique une visite à la place d'affaires du promoteur.

Paiements versés au promoteur

Salaire

- On demandait un salaire horaire de S pour le directeur et pour tous les employés de CBO. Lors d'une visite sur place du Bureau de vérification interne , le promoteur a admis que le salaire de S était le maximum autorisé, et non pas le salaire réel versé aux employés. **19(1)**

- Comme nous n'avons pas d'information sur le nombre total de clients servis et sur la durée totale des services, il est impossible d'établir si le nombre d'employés pour lesquels un salaire a été versé est réaliste ou raisonnable, ni même que tous les employés qui ont reçu un salaire ont accompli des activités liées aux contrats pris avec DRHC. CBO réalise d'autres activités qui ne sont pas liées aux projets de DRHC, et elle le fait avec les mêmes employés. Comme le temps nécessaire pour aider les participants à se créer un emploi varie d'un cas à l'autre, il serait extrêmement difficile de faire correspondre le nombre d'employés pour lesquels un salaire a été réclamé et les dépenses réelles de salaire engagées par le promoteur pour les projets de DRHC.

Frais généraux

- CBO a transmis la déclaration écrite suivante au BVI :

> *« Comme les entreprises qui l'ont précédé, CBO demande habituellement le remboursement de ses frais généraux en fonction des prévisions des mouvements d'encaisse jointes à chacun des contrats. Comme ces demandes se fondent sur des prévisions, elles ne correspondent pas nécessairement aux dépenses réelles pour cette période.*
>
> *« ... Pendant le quatrième trimestre de la période de financement, on analyse les dépenses prévues et les dépenses réelles afin d'établir l'écart. Cette information est ensuite transmise au représentant de DRHC. Il est possible que des scénarios différents se déroulent, et cela est déjà arrivé. »*

Nos recherches ont révélé que, lorsque certaines sommes n'ont pas été réclamées par le promoteur à la fin de l'exercice, c'est qu'une ou plusieurs des situations suivantes se sont présentées :

- un agent de DRHC demande que les fonds excédentaires soient affectés aux frais généraux comme le loyer, le téléphone, les systèmes, voire les éléments d'actif;

- l'agent de DRHC demande que les fonds excédentaires soient affectés à un « mini-projet » de DRHC, sous forme de salaires et avantages sociaux, ce qui réduit l'écart d'autant;

- une partie des fonds non réclamés sont remis à DRHC, le reste étant dépensé selon l'un des deux premiers scénarios.

Dans le cas où les contrats définissaient les coûts admissibles, on a constaté qu'environ 50 p. 100 des coûts réclamés n'étaient pas admissibles.

À au moins une occasion, a demandé à CBO de payer des cours de formation de 1 700 $, qui ne semblaient pas être pertinents à CBO ni à aucun des contrats de contribution pour lesquels des contributions avaient déjà été remises. **19(1)**

Enfin, nous avons noté une irrégularité au chapitre du type de salaire faisant l'objet d'une demande de remboursement. Selon les règles des ententes d'aide au travail indépendant, les seuls salaires versés aux participants que le promoteur peut réclamer sont ceux qui s'ajoutent aux prestations que reçoit le participant. Les salaires et avantages sociaux payés au reste du personnel administratif et aux autres employés non participants doivent figurer comme frais généraux. Le salaire versé au promoteur a été autorisé, réclamé et versé à titre de « salaire du participant ». Sous la rubrique « nombre de participants », c'est le nombre d'employés du promoteur qui a été inscrit plutôt que le nombre des participants au projet. Ces questions administratives ne modifient pas les conclusions générales de l'étude, mais pourraient représenter un problème juridique, dans le cas où le Ministère déciderait de porter la cause devant les tribunaux.

3.0 RECOMMANDATIONS

Afin de prévenir d'autres pertes, DRHC devrait prendre immédiatement les mesures suivantes pour les contrats existants :

- modifier tous les contrats où l'on ne décrit pas les salaires et frais généraux admissibles afin d'y inclure une ventilation détaillée et des définitions claires;
- revoir les nouvelles demandes pour s'assurer que seuls les salaires et frais généraux admissibles sont réclamés;
- contrôler les projets pour s'assurer que toutes les dépenses réclamées ont réellement été engagées par le promoteur pour la réalisation du contrat.

Le contrat n° B63205-7 conclu avec CBO fait état du paiement de frais fixes pour chaque participant. Le contrat ne définit pas clairement la quantité ni la qualité des services qui doivent être fournis aux participants avant que CBO n'ait droit au paiement total. Il faudra modifier le contrat, et tous les nouveaux contrats semblables, pour bien préciser cette question.

Enfin, il faudra décider s'il faut ou non procéder à l'évaluation complète de CBO. Il faudra évaluer les options suivantes en ne perdant pas de vue que
et le CRHC ont une bonne part de responsabilité dans les problèmes décelés chez CBO.

19(1)

- Option 1 :

  Procéder à une vérification d'une semaine, dont deux ou trois jours se passeront sur place, en se concentrant sur les demandes visant des dépenses non salariales et non admissibles, ce qui permettrait fort probablement de conclure à un plus-payé d'au moins 10 000 S pour l'année 1997-1998. Une vérification de ce type coûterait entre 3 000 S et 5 000 S.

- Option 2 :

  Faire une vérification exhaustive, portant notamment sur les frais généraux et les salaires réclamés au cours des dernières années, ce qui pourrait donner lieu à un plus-payé de plus de 75 000 S. Une vérification de ce type coûterait entre 20 000 S et 25 000 S.

- Option 3 :

  N'entreprendre aucune vérification , mais s'attacher à éliminer les lacunes actuelles et à prévenir les erreurs et abus futurs.